

Poliisin ja vapaaehtoisen pelastuspalvelun yhteistoiminta ja sen kustannukset 2010–2015

Henri Rikander

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ.....	2
1 JOHDANTO.....	3
2 SOVELLETTAVAA LAINSÄÄDÄNTÖÄ	4
3 VAPAAEHTOINEN PELASTUSPALVELU	6
4 KADONNEEN HENKILÖN ETSINTÄ	7
5 KATSAUKSEN TOTEUTTAMISTAPA.....	9
6 TULOKSET.....	11
6.1 Tehtävämäärät.....	11
6.2 Toteutuneet kustannukset.....	12
6.3 Arvio todellisista kustannuksista.....	13
7 YHTEENVETO	16
LÄHTEET	18
LYHENNELUOTTELO	20
KUVIOT JA TAULUKOT.....	21

TIIVISTELMÄ

Tässä katsauksessa on tarkasteltu poliisin ja vapaaehtoisen pelastuspalvelun (Vapepa) yhteistyötä ja siitä koituneita kustannuksia vuosina 2010–2015. Aineisto kerättiin poliisilaitoksittain sekä Vapepan valmiustietokannasta. Kerättyjen tietojen perusteella voidaan todeta vapaaehtoisjärjestöjen olevan merkittävä yhteistyökumppani poliisin päivittäistoiminnassa. Kustannusten tarkastelun perusteella vapaaehtoisjärjestöjen käyttö on myös edullista. Saatujen kommenttien perusteella vapaaehtoisjärjestöjä kuvattiin ammattimaisesti toimivaksi ja luotettavaksi kumppaniksi, jota ilman poliisi ei kaikista tehtävistään selviäisi.

1 JOHDANTO

Poliisihallitus on pyytänyt Poliisiammattikorkeakoulua (Polamk) kartoittamaan poliisin ja vapaaehtoisen pelastuspalvelun (Vapepa) välillä laaditun yhteistoimintasopimuksen¹ mukaisia kustannuksia ja Vapepan käyttökertoja 1.1.2010 alkaen. Lisäksi Poliisihallitus on pyytänyt selvittämään, kuinka paljon eri poliisiyksiköt ovat käyttäneet vapaaehtoisjärjestöjä apunaan ja kuinka paljon poliisiyksiköt ovat maksaneet sopimuksen mukaisia korvauksia. Tässä katsauksessa on tarkasteltu poliisin ja vapaaehtoisen pelastuspalvelun välisiä yhteistyömuotoja sekä niiden kustannuksia 1.1.2010 alkaen vuoden 2015 loppuun saakka. Kertyneestä aineistosta annetaan lopuksi suosituksia keskustelun avaamiseksi ja yhteistyön kehittämiseksi.

Poliisin tehtävä on perinteisesti kuvattu poliisilain ensimmäisissä pykälissä. Nykyisen poliisilain (PolL 872/2011) 1 luvun 1 §:n mukaan poliisin perustehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisia voidaanakin luonnehtia yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta vastaavaksi yleisviranomaiseksi.² Poliisin toimintaympäristö on erittäin laaja ja verkostoitunut. Yhteistyötä tehdään muiden viranomaisten, kuntien ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa laajasti ja rajapinnat ylittävät päivittäin. Vuonna 2015 poliisilla on ollut yli miljoona tilastoitua tehtävää.³

Vapaaehtoisjärjestöjen kanssa tehtävä yhteistyö on perinteisesti mielletty kadonneiden etsintään tai suuronnettomuustilanteiden hoidon ja tuen tarjoamiseen. Vapaaehtoisjärjestöillä on merkittävä rooli myös suuremmissa yhteiskunnallisissa häiriötilanteissa. Viranomaisten resurssien vähentyessä syntyy tarve vapaaehtoisauttajista koottujen organisaatioiden käytölle. Viikoittain on julkisuudessa esillä tapahtumia, joissa viranomaiset ovat turvautuneet vapaaehtoisjärjestöjen toteuttamaan apuun mm. etsintätehtävien tai henkisen avun tuottamisen yhteydessä. Vakavia kansallisia häiriötilanteita ovat olleet mm. Jokelan (2007) ja Kauhajoen (2008) kouluampumiset, Nokian vesikriisi (2007) sekä vuosittaiset syys- ja talvimyrskyt. Tämän lisäksi yhteiskuntamme turvallisuusympäristö on kansainvälisessä tarkastelussa kokenut merkittäviä häiriöitä kuten vuosien 2013 kyberuhat, 2014 Ukrainan kriisi, 2015 Lähi-Idän ja Afrikan turvapaikanhakijat ja 2016 terrori-iskut Ranskassa ja Belgiassa. Myös tämän kaltaisten häiriöiden tukitoimiin vapaaehtoisjärjestöt ovat soveltuva kumppani.

Vapaaehtoistoiminta on viranomaisille merkittävä voimavara, jota ilman olisi mahdollista toimia. Historiassa naapuriapu on ollut tavanomaista ja kyläyhteisö on osallistunut joukolla esim. navetan tulipalon sammutustöihin. Ihmisten auttamishalu ja kuumuminen vapaaehtoisjärjestöihin pohjautuu tähän samaan osallisuuden tunteeseen. Tulevaisuuden turvallisuushaasteisiin vastaaminen edellyttää yhteistyötä. Vesa Valtonen on väitöskirjassaan todennut, että ajatus siitä, että kaksi tai useampi yhdessä saa aikaiseksi jotain, mihin muuten ei pystyittäisi, tuntuu ylevältä.⁴

1 Sopimus poliisin ja vapaaehtoisjärjestöjen yhteistoiminnasta POL-2015-14615

2 Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 2.

3 Polstat; Tehtävien lukumäärä ja poliisin voimankäyttö ja varautuminen, koko Suomi 2015.

4 Valtonen 2010, s. 3.

2 SOVELLETTAVAA LAINSÄÄDÄNTÖÄ

Poliisilain 1 luvun 1 §:ssä säädetään poliisin tehtävistä. Poliisin tehtävää kuvaavana yläkäsitteenä voidaan pitää oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamista, joka sisältää niin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä rikoksiin liittyvät toimenpiteet. Turvaaminen ja turvallisuuden ylläpitäminen ovatkin poliisin tehtäväkuvauksen peruskäsitteitä.⁵

Ajoittain syntyy tilanteita, joissa poliisin on välttämätöntä turvautua ulkopuoliseen apuun. Tällöin poliisilla on mahdollisuus turvautua poliisilain 9 luvun 3 §:ään, jonka mukaan jokainen on velvollinen päällystään kuuluvan poliisimiehen määräyksestä avustamaan poliisia hengenvaarassa olevan kadonneen etsimisessä, ihmishengen pelastamisessa, loukkaantuneen auttamisessa sekä huomattavan omaisuus- tai ympäristövahingon torjumisessa, jollei tällaiseen toimenpiteeseen osallistuminen ole henkilön ikä, terveydentila tai henkilökohtaiset olosuhteet huomioon ottaen tai muusta erityisestä syystä kohtuutonta. Voimassa olevassa säännöksessä ei enää ole määriteltä avustamisvelvollisuuden ikärajaa tai paikallisen poliisiyksikön toimialuetta.⁶

Avustamisvelvollisuus tuleeikin nähdä kansalaisvelvollisuutena⁷, joka voi konkretisoitua ajasta ja paikasta riippumatta. Henkilökohtaisen työpanoksen antamisen lisäksi yksityisen henkilön ja yhteisön tulee, päällystön kuuluvan poliisimiehen määräyksestä, antaa poliisin käyttöön kohtuullisessa määrin mm. elintarvikkeita, työvälineitä sekä muita tarvittavia aineita, joista maksetaan täysi korvaus (PoL 9:3.2).

Avustamisvelvollisuuden myötä on mahdollista, että avustavalle henkilölle koituu materiaalisia vahinkoja tai ansionmenetyksiä. Korvausten maksamisesta on säädetty poliisilain 8 luvussa. Yksityishenkilön osallistuttua avustustyöhön hänelle maksetaan valtion varoista korvausta tehtävässä turmeltuneista vaatteista ja varusteista, vahingoittuneesta kulku- tai kuljetusvälineestä sekä käytetystä polttoaineesta. Poliisilain 8 luvun 4 §:n sanamuodosta ilmenee, että kyseessä on yksiselitteisesti vahingonkorvaamisesta. Tämän lisäksi avustustyöhön osallistunut on oikeutettu saamaan valtion varoista työhön käytetyn ajan mukaan lasketun palkkion. Palkkion suorittamisesta päättää se poliisiyksikkö, jonka alueella toimenpide tai avustustehtävä on suoritettu. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että korvauksen kohtuumäärän lähtökohtana voitaneen käyttää minimipalkkaa.⁸

Poliisilaki mahdollistaa yksityisten henkilöiden määräämisen poliisin avustustehtäviin. Tosiasia kuitenkin on, että näin tapahtuu vain harvoin. Ei ole tarkoituksenmukaista, että poliisi lähtisi etsimään tapahtumapaikan ympäristöstä avustustehtäviin soveltuvia ja kykeneviä henkilöitä sekä vaatimaan muita resursseja käyttöönsä. Tästä syystä vapaaehtoistoimintaan sitoutuneet järjestöt palvelevat yleistä kansalaisvelvollisuutta erinomaisesti, heidän sitoutuessaan päivystysluonteisesti lähtemään kutsuttaessa.

5 Parviainen – Kortessalmi – Rantaeskola 2014, s. 21.

6 Vanhan poliisilain (493/1995) 5 luvun 45 §:n avustamisvelvollisuus koski 18-54 vuotiaita ja paikallisen poliisiyksikön alueella olevia henkilöitä.

7 Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 879.

8 Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 881.

Poliisilain 9 luvun 4 § mahdollistaa vapaaehtoisjärjestöjen sekä vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) 3 luvussa tarkoitettua Maanpuolustusyhdistyksen käyttämisen poliisin apuna niin etsintätehtävissä kuin myös muissa avustustehtävissä. Nämä avustustehtävät eivät saa olla sellaisia, joihin sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä. Päälystöön kuuluva poliisimies tekee päätöksen vapaaehtoisjärjestöjen avustamistehtävistä. Tästä poikkeus on etsintätehtävän käynnistämiseen liittyvä päätös, jonka voi tehdä kadonneen etsintää johtava poliisimies.⁹

Julkisen vallan käyttö saa sisällön rikoslain (RL 39/1889) 40 luvun 11 §:n määritelmäsäännöksestä, jonka 5a kohdan mukaan julkisen vallan käytöstä voidaan sanoa olevan kyse, kun asianomainen lain tai asetuksen nojalla antaa toista velvoittavan määräyksen tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiaa puuttuu toisen etuun tai oikeuteen.¹⁰

Poliisin ja vapaaehtoisjärjestöjen yhteistoimintaa on tarkennettu osapuolten välisellä sopimuksella, jossa vapaaehtoisjärjestöt tarjoavat poliisin käyttöön koulutetun, tarkoituksenmukaisen ja toimintakykyisen lisäresurssin.¹¹ Sopimus kattaa kaiken poliisin ja minkä tahansa vapaaehtoisen pelastuspalvelun jäsenjärjestön yhteistoiminnan poliisilain 9 luvun 4 §:n tarkoituksessa.

⁹ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 494.

¹⁰ Ks. Viljanen 2013, s 62.

¹¹ POL-2015-14615

3 VAPAAEHTOINEN PELASTUSPALVELU

Vapaaehtoinen pelastuspalvelu (Vapepa) on 52 eri järjestön ja yhteisön yhteenliittymä, jonka tehtävänä on tukea viranomaistoimintaa. Valtakunnallisesti eri viranomaisten käytettävissä on 1 500 Vapepan hälytysryhmää ja näihin kuuluu noin 22 500 vapaaehtoista. Vapepan toimintakertomuksesta ilmenee, että vuonna 2015 Vapepalla on ollut maalla 287 hälytystehtävää. Meripelastusseuran alukset ja miehistöt suorittivat 1 648 tehtävää. Lentopelastusseuran koneet suorittivat 21 etsintälentoa ja 230 palolentoa.¹²

Suomen Punainen Risti vastaa Vapepa-toiminnan yleisen pelastuspalvelun koordinoinnista. Suomen Meripelastusseura koordinoi meri- ja järvipelastusta ja Suomen Lentopelastusseura vapaaehtoista lentopelastusta. Organisatorisesti Vapepa koostuu 15 maakuntatoimikunnasta ja noin 150 paikallistoimikunnasta. Rahoituksen Vapepa saa Suomen Punaiselta Ristiltä ja Raha-automaattiyhdistykseltä. Suomen Punainen Risti vastaa maastoetsinnän, ensihuollon ja viestitoiminnan peruskoulutuksesta, Vapepa-johtajien, valmiuskouluttajien ja valmiuspäivystäjien kouluttamisesta sekä koulutusjärjestelmän kehittämisestä. Jäsenjärjestöjen tehtävänä on huolehtia hälytysvalmiudesta, koulutuksesta ja varustuksesta sekä uusien henkilöiden rekrytoinnista.¹³

Poliisin ja edellä mainittujen organisaatioiden välillä tehdyn sopimuksen mukaan vapaaehtoisjärjestöihin kuuluvat jäsenet ovat sitoutuneet avustamaan viranomaisia pelastuspalvelu- ja vastaavissa tehtävissä ilman henkilökohtaista hyödyn tavoittelua. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jäsenet luopuvat henkilökohtaisesta korvauksesta järjestönsä hyväksi ja korvauksen perii tällöin kyseinen järjestö. Korvaukset maksetaan Vapepa-organisaatiolle ja näin kertyviä varoja käytetään koulutukseen ja harjoitukseen niihin liittyviin kuluihin ja varusteiden hankintaan.¹⁴

¹² Vapaaehtoinen pelastuspalvelu, toimintakertomus 2015, s. 2.

¹³ Ibid, s. 2.

¹⁴ Ohje poliisin ja vapaaehtoisjärjestöjen yhteistoiminnasta 2013, s. 4.

4 KADONNEEN HENKILÖN ETSINTÄ

Poliisihallinnon näkökulmasta vapaaehtoisjärjestöjen keskeinen tehtävä on kadonneen henkilön etsintä. Tässä luvussa tarkastellaan tätä yhteistoiminnan muotoa. Luku antaa kuvaa siitä kuinka usein kadonneita henkilöitä etsitään poliisin toimesta ja mistä kadonneiden etsinnästä juridisesti on kyse.

Kadonneen henkilön määritelmä ei ole tarkkarajainen. Eksyneistä, sairaskohtauksen saaneista, henkirikoksen uhreista sekä omasta vakaasta tahdostaan tavoittamattomissa pysyvistä käytetään kaikille yhteisesti nimitystä kadonnut. Katoaminen liittyy kanssaihmissen huoleen ja etsintätoimet saavatkin alkunsa lähiomaisen tai muun lähipiiriin kuuluvan henkilön ilmoituksesta hätäkeskukseen. Taulukosta 1 on nähtävissä, että viimeisen viiden vuoden aikana on poliisille tehty katoamisilmoituksia keskimäärin 1 500 kappaletta vuodessa. Pysyvästi kadoksiin jää vuosittain noin 20–40 henkilöä.¹⁵ Keskusrikospoliisin rekisterien mukaan Suomessa on jäänyt kateisiin noin 400 henkilöä 50-luvusta lähtien. Luvuissa ei ole huomioitu m/s Estonian onnettomuuden 757 uhria eikä myöskään niitä turvapaikanhakijoita, jotka ovat poistuneet vastaanottokeskuksista.

Taulukko 1. Poliisille kadonneeksi ilmoitetut henkilöt vuosina 2010 –2015

Kadonneita henkilöitä	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Yhteensä
Ilmoitettu kpl	1802	1820	1541	1566	1383	1282	9 394

Yleisen turvaamistehtävän lisäksi on poliisin tehtävä etsiä kadonneita ihmisiä (Poll 1:1.2). Ennen nykyisen poliisilain voimaantuloa kadonneiden etsinnästä oli säädetty asetustasolla. Tuolloin voimassa olleen poliisiasetuksen (1995/1112) 14 §:n mukaan poliisin on suoritettava tarpeelliset toimenpiteet, jos on perusteltua syytä olettaa henkilön kadonneen tai joutuneen onnettomuuden uhriksi ja sen lisäksi ilmoituksen perusteella tai muusta erityisestä syytä toimitettava katoamisen selvittämiseksi tarpeellisessa laajuudessa tutkinta. Poliisilain uudistuksen yhteydessä havaittiin, että kadonneen henkilön etsinnästä tulisi säätää lakitasolla sillä poliisiasetukseen kirjattuna se ei ole säädöstasollisesti asianmukaisesti kirjattu.¹⁶

Kadonneen henkilön etsinnässä on kyse poliisitutkinnasta (Poll 6:1.1). Poliisitutkinta on yleisnimitys monille poliisin tehtäviin kuuluville tutkintamuodoille.¹⁷ Esitutkinnasta poliisitutkinta eroaa siten, että esitutkinnalla tarkoitetaan selvityksen hankkimista epäilystä rikoksesta mahdollisen syyteharkinnan suorittamista ja rikosoikeudenkäynnin valmistelua varten. Rikos taas tarkoittaa rangaistavaksi säädettyä tekoa.¹⁸

¹⁵ Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 205.

¹⁶ HE 224/2010 vp. s. 71. Ks. Komiteamietintö 2009:2, s. 535.

¹⁷ Helminen ym. 2012, s. 21.

¹⁸ Tolvanen – Kukkonen 2011, s. 1.

Poliisitutkinnassa on kyse muusta tutkinnasta kuin rikostutkinnasta ja ne on uskottu poliisille suoritettavaksi siksi, että poliisilla on tutkinnan suorittamiseen vaadittavaa osaamista ja välineistöä. Poliisilain 6 luvun 1 §:n mukaan poliisitutkinta on yleisnimitys useille poliisin tehtäviin laissa kuuluviksi säädettyille tutkintamuodoille. Esitutkinta ja poliisitutkinta eivät kuitenkaan ole täysin erillisiä, sillä poliisitutkinnassa ilmi tullut rikosepäily saattaa johtaa esitutkinnan käynnistämiseen.¹⁹ Kadonneen henkilön etsintä voi alkaa sekalaisilmoituksen kirjaamisella (S-ilmoitus) eli poliisitutkinnan aloittamisella. Tutkinnan edetessä tai henkilö löydettyäessä on mahdollista, että asiassa on noussut esille seikkoja, joiden perusteella käynnistetään esitutkinta ja kirjataan rikosilmoitus (R-ilmoitus). Poliisitutkinnassa noudatetaan tutkinnan laadun edellyttämällä tavalla ja soveltuvien osien esitutkintalain (ETL 805/2011) säännöksiä (PolL 6:1.2).

Vapaaehtoisen pelastuspalvelun jäsenjärjestön henkilöstöä on mahdollisuus käyttää lukuisissa eri tehtävissä. Poliisihallituksen ohjeen mukaan vapaaehtoisia voidaan käyttää poliisilaissa tarkoitetuissa etsintä- ja pelastustehtävissä, poliisin suorittamaa esitutkintaa ja poliisitutkintaa tukevassa tehtävässä, poliisin henkilöstön huoltotehtävissä, poliisin henkilöstön ja materiaalin kuljettamiseen vapaaehtoisjärjestön vesi- ja ilmakuljetuskalustoa käyttäen sekä poliisin toimialaan kuuluvien tehtävien yhteydessä syntyvissä avustamistehtävissä, joihin ei sisälly merkittävää julkisen vallan käyttöä.²⁰ Konkreettisesti avustaminen on erilaisten etsintätehtävien lisäksi evakuoitujen auttamista, henkisen tuen järjestämistä, huollon järjestämistä sekä alueiden eristämistä.

¹⁹ Tolvanen – Kukkonen 2011, s. 7.

²⁰ Ohje poliisin ja vapaaehtoisjärjestöjen yhteistoiminnasta 2013, s. 2.

5 KATSAUKSEN TOTEUTTAMISTAPA

Poliisihallituksen 19.11.2015 päivätyssä kirjeessä pyydettiin Poliisiammattikorkeakoulua kartoittamaan poliisin ja vapaaehtoisjärjestöjen välillä laaditun yhteistoimintasopimuksen mukaisia kustannuksia ja Vapepan käyttökertoja 1.1.2010 alkaen. Poliisihallitus pyysi selvittämään, kuinka paljon eri poliisiyksiköt ovat käyttäneet vapaaehtoisjärjestöjä apunaan ja kuinka paljon poliisiyksiköt ovat maksaneet sopimuksen mukaisia korvauksia.

Toimeksiannon perusteella jokaiselle poliisilaitokselle (11 kpl) toimitettiin kirje sisältäen seuraavat tutkimuskysymykset:

- 1) Kuinka paljon poliisilaitos on käyttänyt vapaaehtoisjärjestöjä apunaan vuodesta 1.1.2010 alkaen.
- tehtävät, lukumäärät, käytetyt järjestöt ja heidän henkilömäärät sekä tapahtuman kesto.
- 2) Kuinka paljon poliisiyksiköt ovat maksaneet sopimuksen "Sopimus poliisin ja vapaaehtoisjärjestöjen yhteistoiminnasta" (2020/2013/3177) mukaisia korvauksia - minkätyyppisiä korvauksia.
- 3) Kuinka paljon poliisiyksiköt ovat maksaneet etsintöihin liittyviä muita kuluja Poliisihallituksen antaman ohjeen "Poliisin ja vapaaehtoisjärjestöjen yhteistoiminta" (2020/2013/3177) kohtien 4.1 - 4.5 perusteella.
- 4) Muut aiheeseen liittyvät havainnot.

Kysymyksillä pyrittiin saamaan kokonaiskuva siitä, miten eri poliisilaitoksilla Vapepaa käytetään eri tehtävillä, kuinka pitkäkestoisia avustustehtävät ovat olleet ja minkälaisen henkilöresurssin vapaaehtoisjärjestöt ovat antaneet poliisin käyttöön. Tarkoitus oli myös selvittää vapaaehtoisjärjestön käyttämisestä syntyneitä kuluja.

Poliisilaitokset toimittivat vastauksensa pääasiassa määräajan puitteissa. Vastaustavoissa oli huomattavia eroja, sillä osa poliisilaitoksista toimitti hyvinkin yksityiskohtaisen taulukon sekä sen taustalla olleen raaka-aineiston. Yhdeltä poliisilaitokselta ilmoitettiin, että poliisilaitoksella ei pidetä kirjaa esitetyistä kysymyksistä ja oikeaksi tahoksi tiedustella asiaa nimettiin alueen Vapepa-järjestöt. Vastausta voitaneen pitää yllättävänä sillä Poliisihallituksen ohjeen mukaan vapaaehtoisjärjestöille maksetut korvaukset maksetaan poliisilaitoksen omasta kehyksestä.²¹ Koska kyseessä on oman poliisilaitoksen rahavirtojen seurannasta, voisi kuvitella, että Vapepan käyttöön liittyviä kustannuksia seurattaisiin hyvinkin tarkasti. Aihetta voitaisiin tarkastella myös kirjanpitolain edellyttämän tositteiden säilyttämisvelvoitteen näkökulmasta.²² Aineiston puutteellisuutta perusteltiin mm. poliisihallinnon organisaatiouudistuksella sekä Rondo-kirjapitojärjestelmän versiopäivityksillä.

²¹ Poliisihallituksen ohje: Poliisin ja vapaaehtoisjärjestöjen yhteistoiminta 2013, s. 5.

²² Ks. Rekola-Nieminen 2012, s. 34–46.

Puolet poliisilaitosten vastauksista oli sen kaltaisia, että muodostuneesta aineistosta ei ole mahdollista tehdä kattavaa vertailua kovinkaan yksityiskohtaisesti. Tästä syystä esitettyjä taulukoita tulee tarkastella ainoastaan suuntaa antavina. Edellä havaitun tilastointiongelman ratkaisuehdotus on esitelty tämän katsauksen yhteenveto-osiossa. Aineistoa on hankittu vertailun vuoksi myös Vapepan ylläpitämästä valmiustietokannasta. Myös tähän aineistoon sisältyy puutteita (tietojen puuttumista ja jälkikäteistä korjaamista). Vapepan kautta saatua aineistoa voitaneen pitää vähintään suuntaa antavana.

6 TULOKSET

6.1 Tehtävämäärät

Poliisin ja vapaaehtoisjärjestöjen yhteistoimintaa voidaan aluksi tarkastella poliisin valtakunnallisen tulostietojärjestelmän (Polstatin) kautta. Aineisto muodostuu mm. poliisin tehtäväkoodien ja toimenpiteiden eli suorittein perusteella. Suoritteet tehdään pääsääntöisesti silloin kun tehtävänsä tapahtumapaikalla hoitanut poliisipartio on saanut oman osuutensa valmiiksi ja on valmiina ottamaan seuraavan tehtävän hoitaakseen. Ohjeen mukaan kaikki partion toimenpiteet kirjataan hätäkeskustietojärjestelmään.²³ Taulukossa 2 on esitetty poliisin suoritteet tehtäväkoodilla -853 Saatu apua/tukea käytetty Vapepaa.

Taulukko 2. Saatu apua/tukea käytetty Vapepaa

Toimenpiteiden Lkm	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Yhteensä
215 Helsinki	0	2	1	1	2	0	6
806 Itä-Uusimaa	2	9	3	8	5	10	37
815 Kaakkois-Suomi	1	0	1	0	2	1	5
818 Länsi-Uusimaa	0	1	1	1	2	1	6
821 Häme	0	0	1	0	1	3	5
833 Sisä-Suomi	1	0	2	5	2	1	11
836 Pohjanmaa	0	0	0	1	0	2	3
842 Lounais-Suomi	0	3	0	0	0	5	8
851 Itä-Suomi	0	0	1	1	4	3	9
863 Oulu	1	1	1	0	3	1	7
866 Lappi	0	2	0	0	0	0	2
Paikallispoliisi	5	18	11	17	21	27	105

Taulukon perusteella poliisin ja Vapepan yhteistyö näyttäisi olevan erittäin vähäistä. Poliisin tilastoinnissa on kuitenkin todettu olevan suuria puutteita, jotka johtuvat mm. tietoja syöttävän tietämättömyydestä ja näppäilyvirheistä.²⁴ Vapepan suorittekoodien osalta voidaankin olettaa, että kyse on välinpitämättömyydestä eli kyseisiä suoritteita ei ole kirjattu järjestelmään sillä tarkkuudella mitä määräys olisi edellyttänyt. Poliisin tilastoihin liittyvän epävarmuuden ovat havainneet myös Fagerlund ja Kääriäinen.²⁵

²³ Käsikirja poliisin tehtävien käsittelystä hälytys- ja kenttätoiminnassa. 2014, s. 42.

²⁴ Rikander 2016, s. 16.

²⁵ Fagerlund – Kääriäinen 2016, s. 90. Lähisuhdeväkivalta poliisin tilastoissa ja kotihälytystehtävillä. Artikkelin liittyy lähisuhdeväkivaltatutkimuksen yhteydessä tehtyihin havaintoihin tilastoinnin puutteellisuudesta. Lisäksi Fagerlund ja Kääriäinen esittävät, että poliisin tilastojen tulkintaan tulisi kiinnittää entistä tarkemmin huomiota myös muun tyyppisen rikollisuuden osalta.

Vertailun vuoksi Vapepan ylläpitämästä valmiustietokannasta haettiin tietoja vuosilta 2010–2015, joissa hälyttävänä organisaationa on ollut poliisi. Taulukosta 3 ilmenee, että poliisi on käyttänyt vapaaehtoisjärjestöjä keskimäärin 225 kertaa vuodessa. Poliisilaitosten toimittamien tietojen mukaan vapaaehtoisjärjestöjä on käytetty valtakunnallisesti keskimäärin 165 kertaa vuodessa ja poliisilaitoksittain keskimäärin 12,6 kertaa vuodessa. Poliisilaitoksilta saaduista vastauksista ei ole mahdollista tehdä vastaavaa taulukko tietojen puuttumisen vuoksi.

Taulukko 3. Valmiustietokanta, hälytysten määrät 2010–2015

Hälytysten määrä auttamistilanteittain	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Yhteensä
Eksyminen/katoaminen	167	167	158	174	162	153	981
Ensihuolto (sis. henkinen ensiapu, tulipalotilanteet jne.)	29	10	5	8	10	11	73
Muu auttamistilanne	3	5	1	2	4	2	17
Suuronnettomuus	2			1			3
Maastopalo		1			1		2
Liikenneonnettomuus		2	10	8	1	4	25
Valmiushälytys. Ei toimintaa	61	26	43	40	50	27	247
Hälytykset	262	211	217	233	228	197	

6.2 Toteutuneet kustannukset

Katsauksen keskeinen tehtävä oli kartoittaa Vapepa toiminnan kustannukset poliisihallinnolle. Poliisilaitoksia pyydettiin ilmoittamaan kuinka paljon poliisiyksiköt ovat maksaneet sopimuksen "Sopimus poliisin ja vapaaehtoisjärjestöjen yhteistoiminnasta" (2020/2013/3177) mukaisia korvauksia sekä kuinka paljon poliisiyksiköt ovat maksaneet etsintöihin liittyviä muita kuluja Poliisihallituksen antaman ohjeen kohtien 4.1 - 4.5 perusteella.

Ohjeen mukaan palkkiota ei makseta järjestön johtoryhmän hälyttämisestä, valmiushälyttämisestä eikä ennalta sovitusta harjoitushälyttämisestä. Vapaaehtoisjärjestöt toimittavat poliisilaitokselle laskelman kuukauden sisällä auttamistehtävän päättymisestä. Ohjeen mukaan vapaaehtoisjärjestöille maksetaan avustustehtävistä koituneista välittömistä kustannuksista, ansiomenetykskorvauksia, tapaturmasta johtuneista vahingoista sekä omaisuusvahingoista.

Välittömiä kustannuksia ovat mm. oman auton käytöstä aiheutuneet kustannukset ajettaessa kotoa kokoontumispaikalle. Edellytys tämän korvauksen saannille on, että asiasta on sovittu etukäteen etsintää johtavan poliisin kanssa. Kustannukset korvataan valtion matkustussäännön mukaisesti. Välittömiä kustannuksia ovat etsintään käytetyn moottorikulkuneuvon käyttöön liittyvät kulut, jotka korvataan edellä mainitulla tavalla. Mikäli avustustehtävä pitkittyy, tulee korvattavaksi yhteisesti organisoidun huollon välttämättömät materiaalikustannukset.

Ansiomenetykskorvauksissa on kyse siitä, että henkilö suorittaa päällystöön kuuluvan poliisimiehen määräyksestä avustustehtävää ja henkilölle on tämän seurauksena aiheutunut ansionmenetystä. Vapaaehtoisjärjestön henkilölle poliisin avustustehtävässä sattuneesta tapaturmasta suoritetaan korvausta valtion varoista. Korvausasian käsitteijä on valtiokonttori.

Taulukossa 4 on esitetty poliisilaitoksittain vapaaehtoisjärjestöille maksettuja palkkioita ja korvauksia. Poliisilaitosten toimittamien tietojen mukaan avustustehtäviä on ollut keskimäärin 183 kappaletta vuodessa ja yhden etsinnän hinta on ollut keskimäärin 511,81 €.

Taulukko 4. Poliisilaitosten antamat tiedot avustustehtävistä ja maksetuista kustannuksista.

Määrät poliisilaitoksittain 2010-2015	Etsintöjä	Palkkio	Kilometrik.	Muut	Yhteensä
Helsinki	10	680 €	193 €	5 782 €	6 655 €
Itä-Uusimaa	54	18 360 €	14 141 €	2 203 €	34 704 €
Länsi-Uusimaa	113	5 300 €		10 423 €	15 723 €
Häme	71	14 040 €	26 305 €	10 867 €	50 213 €
Kaakkois-Suomi	113				10 657 €
Lounais-Suomi	114	37 635 €	49 953 €	9 180 €	96 768 €
Pohjanmaa	7	2 380 €	0 €	519 €	2 899 €
Itä-Suomi	115	35 000 €	14 821 €	8 708 €	55 529 €
Oulu	232	35 258 €	34 330 €	16 503 €	86 092 €
Sisä-Suomi	258				188 930 €
Lappi	16	4 760 €	11 603 €	0 €	16 363 €
Yhteensä	1 103	153 413 €	15 347 €	64 188 €	564 533 €

6.3 Arvio todellisista kustannuksista

Edellä on todettu, että poliisilaitoksilta ei ole ollut saatavilla tarkkaa tietoa etsintöjen määristä vuosittain tai niihin liittyneiden kulujen erittelystä. Seuraavassa taulukossa 5 on esitetty arvio todellisista kustannuksista. Puuttuvat tiedot on täytetty kohdan valtakunnallisella keskiarvolla, joka on laskettu valmiustietokannan ja poliisilaitosten toimittamien tietojen perusteella.

Taulukko 5. Poliisilaitosten antamat tiedot avustustehtävistä ja maksetuista kustannuksista.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Yhteensä
Avustustehtävien määrä valmiustietokanta (ilmoitettu luku)	201	185	174	193	178	170	1 101 kpl
Avustustehtävien määrä poliisilaitokset (ilmoitettu luku)	200	175	155	139	159	152	980 kpl
Poliisilaitosten kustannukset vuosittain (ilmoitettu luku)	97 957 €	66 266 €	97 425 €	89 752 €	83 235 €	100 617 €	535 252 €
Poliisilaitosten ilmoittamat kokonaiskustannukset yhteensä ilman vuosierittelyä							564 531 €
Avustustehtävän kustannus Ka. (poliisilaitoksen kustannukset/määrä)	490 €	379 €	629 €	646 €	523 €	662 €	512 €
Arvio (valmiustietokannan määrät x avustustehtävän ka. kustannus)	98 447 €	70 053 €	109 368 €	124 619 €	93 181 €	112 532 €	608 200 €

Vertailun vuoksi Vapepalta pyydettiin koostetta toteutuneista kustannuksista poliisilaitoksittain vuosilta 2010–2015. Etsintöjen määrät yms. eivät ole täydellisesti vertailukelpoisia virallisesti piireittäin ilmoitettuihin. Tämä johtuu puutteellisista kirjauskäytänteistä sekä aluelinkityksistä poliisilaitoksiin. Vapepan kilometrikorvauksia on pääsääntöisesti laskettu seuraavalla tavalla: vuoteen 2012 saakka 250€/tilanne ja vuodesta 2013 alkaen 300€/tilanne. Aineiston saatteessa todetaan, että kilometrikorvaukset ovat vaihdelleet suuresti (0–2000 € /etsintä) ja säännönmukaisesti kilometrikorvauksia ei ole laskutettu. Lentopelastusseuran käytöstä ei poliisille ole aiheutunut suoria kustannuksia. Vapepan mukaan poliisikorvaus on ollut 1.8.2012 saakka 200e, 31.12.2015 saakka 340e, 1.1.2016 alkaen 400e toteutuneesta etsinnästä. Myöskään näistä kustannuksista ei ole säännönmukaisesti laskutettu. Taulukosta 6 ilmenee, että valtakunnallisesti etsintätehtäviin on osallistunut keskimäärin 28 henkilöä ja yhden etsijän kustannukset ovat olleet 21 euroa. Keskimäärin yhden etsijän ajallinen työpanos on ollut neljä tuntia.

Taulukko 6. Vapepan antamat tiedot avustustehtävistä ja kustannuksista

	Etsintöjä	Etsintöjä yhteensä	Ka etsijöitä per etsintä	Työtunnit yhteensä	Ka. työtuntia per etsintä	Tuntia per etsijä	Avun kohteena olleet henkilöt	Palkkio yhteensä (laskennallinen)	Km kulu yms. yhteensä	Kustannukset yhteensä/vuosi	Kustannus per etsijä	Kustannus per tunti	Euroa autettua kohden
Helsingin poliisilaitos	9	220	24	518	58	2,4	7	2 440 €	1 100 €	3 540 €	11 €	17 €	506 €
Hämeen poliisilaitos	71	1989	28	7887	111	4,0	101	20 440 €	19 100 €	39 540 €	29 €	7 €	391 €
Itä-Suomen poliisilaitos	111	2130	19	9652	87	4,5	183	33 240 €	30 350 €	63 590 €	37 €	9 €	347 €
Itä-Uudenmaan poliisilaitos	148	2763	19	6414	43	2,3	317	44 320 €	40 500 €	84 820 €	31 €	15 €	268 €
Kaakkois-Suomen poliisilaitos	98	1811	18	5883	60	3,2	108	30 000 €	26 750 €	56 750 €	34 €	17 €	525 €
Lapin poliisilaitos	18	659	37	3633	202	5,5	13	6 320 €	8 550 €	14 870 €	38 €	7 €	1 144 €
Lounais-Suomen poliisilaitos	150	4977	33	19660	131	4,0	250	44 240 €	41 300 €	85 540 €	18 €	5 €	342 €
Länsi-Uudenmaan poliisilaitos	44	1264	29	6003	136	4,7	133	15 040 €	12 600 €	27 640 €	25 €	9 €	208 €
Oulun poliisilaitos	135	3224	24	17415	129	5,4	253	39 480 €	36 650 €	76 130 €	26 €	6 €	301 €
Pohjanmaan poliisilaitos	100	4017	40	14697	147	3,7	97	33 760 €	28 950 €	62 710 €	16 €	5 €	646 €
Sisä-Suomen poliisilaitos	180	6367	35	24480	136	3,8	220	57 600 €	50 450 €	108 050 €	17 €	5 €	491 €
YHTEENSÄ 2010-2015	1064 kpl	29421 hlöä	28 hlöä	116242 h.	109 h.	4,0 h.	1682	326880,00 euroa	296300,00 euroa	623180,00 euroa	21,18 euroa	5,36 euroa	370,50 euroa

7 YHTEENVETO

Katsauksessa pyrittiin selvittämään vapaaehtoisjärjestöjen käytön määriä ja niistä kointuneita kustannuksia. Lisäksi poliisilaitoksia pyydettiin kertomaan yleisiä havaintoja Vapepa-toimintaan liittyen.

Vapepan toimintaa pidettiin poliisilaitoksissa hyvin organisoituna ja nopeaa toimintavalmiusajaa arvostettiin. Erityisenä lisäarvona pidettiin Vapepan kautta saatavien etsintäkoirien mahdollisuutta. Toimintaan osallistuneita henkilöitä kuvattiin motivoituneiksi. Henkilöiden etsinnässä Vapepa on ollut ratkaisevassa roolissa ja monessa tilanteessa poliisi ei olisi selvinnyt tehtävästään ilman vapaaehtoisia ammattilaisia. Tämä näkyy erityisesti haja-asutusalueilla, jossa muutenkin korostuu viranomaisyhteistyö sekä vapaaehtoistoimijoiden apu.

Yhteistoiminnan raportoinnissa nähtiin kehittämisen tarvetta. Raportin sisältö, kohdennus, tarkistus ja arkistointimenettely nähtiin tarpeelliseksi ottaa tarkisteluun. Raportointiin liittyen toivottiin, että Patja-ilmoituksessa olisi mahdollisesti merkintäkohdasta Vapepan käytöstä. Vapepan ja poliisilaitosten raportoinnin tulisi olla yhdenmukaisia ja pitkällä aikavälillä pysyviä. Kustannusten perustumista kertakorvaukseen pidettiin mahdollisesti kalliimpana ratkaisuna kuin todellisiin kustannuksiin perustuvaa laskutusta.

Yksittäisten poliisipartioiden tehtäväkirjauksia pidettiin puutteellisina. Poliisin kenttätoiminnan kehittämisen kannalta kiinnitettiin huomiota koulutuksen lisäämiseen. Poliisin toimissa johtovastuussa olisi tärkeää, että myös poliisi hallitsee MSO-järjestelmän.²⁶

Vapepa-toiminta on erittäin kustannustehokasta. Edellä on todettu, että Vapepan toimijoihin luotetaan ja heitä arvostetaan. Molempien osapuolten yhteistoimintaa palvelisi systemaattisempi tilastointi sekä säännöllinen kouluttautuminen, jotta mm. MSO-järjestelmän tunnettavuus olisi myös poliisimiesten keskuudessa kattavaa. Vapepan käyttöön liittyvän seurannan osalta on Poliisiammattikorkeakoulussa esitetty aiheetta toiminnalliseksi opinnäytteeksi, jossa opiskelijan tehtävänä on rakentaa valtakunnalliseen käyttöön soveltuva seurantapohja. Tavoitteena on saada vertailtavaa ja ajantasaista tietoa poliisilaitoksittain.

Tulevaisuutta ja yhteiskunnan kehitystä tarkastellessa on poliisin toimintaympäristö vähintäänkin haasteellinen. Poliisin resurssien määrät ovat yhteydessä väestötiheyteen. Siellä missä on ihmisiä, on luonnollisesti enemmän tarvetta myös poliisille. Pienissä ja syrjäisissä kunnissa poliisin toimintavalmiusajat kiireellisessä A-hälytysluokassa voivat olla jopa 65 minuuttia kun se pääkaupunkiseudulla on keskimäärin 7,7 minuuttia.²⁷ Tulevaisuudessa tähän ei liene ole muutosta tulossa, sillä syrjäseudulla asuvien osuus väestöstä vähenee ja taajamissa asuvan väestön määrä kasvaa.

²⁶ Managing Search Operation. MSO-etsinnässä kadonneesta henkilöstä ja etsintätapauksesta tehdään profilointi, jonka perusteella päätellään todennäköisimmät löytymisalueet.

²⁷ Toimintavalmiusajat koko suomi 2016, Polstat

Syrjäseudulla yksittäinen poliisipartio johtaa tilannetta, mutta työvoima ja selviytymiskeinot tulevat alueen aktiivisesta väestöstä. Kaupunkialueella Vapepan rooli on myös merkittävä. Kadonneiden henkilöiden etsintä voi sitoa jopa satoja henkilöitä eikä poliisilla ole vastaavaa resurssia käytettävissään. Myös muut yhteiskuntaa koettelevat pienet ja suuret poikkeamat koettelevat viranomaisten resursseja. Nyky-yhteiskunnan turvallisuuspalveluja ei ole mahdollista toteuttaa yksin. Yksityisen sektorin ja vapaaehtoistoimijoiden panos ovat merkittäviä rakennettaessa yhteistä turvallisuutta.²⁸ Valtonen on väitöskirjassaan tarkastellut turvallisuustoimijoiden yhteistyötä. Toimijoiden roolit hän on jakanut viranomaisiin (virkapuvut), avaintoimijoihin (pikkutakit) ja tukitoimijoihin (villapaidat).²⁹ Ilman tukitoimijoita moni poliisin tehtävä jäisi tekemättä. Kyseessä on organisoidusta kansalaistoiminnasta, joka toimii pyyteettömästi tukien viranomaisia.³⁰

²⁸ Valtonen 2010, s. 153.

²⁹ Valtonen 2010, s. 154.

³⁰ Niemelä 2009, s. 24.

LÄHTEET

Kirjallisuuslähteet

Fagerlund, Monica – Kääriäinen, Juha: Lähisuhdeväkivalta poliisin tilastoissa ja kotihälytystehtävillä. Teoksessa: Mutttilainen, Vesa – Potila, Pauliina (Toim.) Poliisin toimintaympäristö. Tampere 2016

Helminen, Klaus – Fredman, Markku – Kanerva, Janne – Tolvanen, Matti – Viitanen, Marko: Esitutkinta ja pakkokeinot. Liettua 2012.

Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Rantaeskola, Satu: Poliisilaki. Helsinki 2012.

Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Salminen, Markku: Poliisioikeus. Jyväskylä 1999.

Niemelä, Juha: Kadonneen henkilön maastoetsinnän operatiivinen johtaminen. Poliisipäällystötutkinto 13 A-osan opinnäytetyö. Tampere 2009.

Parviainen, Johanna – Kortesalmi, Leo – Rantaeskola, Satu. Yleiset säännökset. Teoksessa Poliisilaki - Kommentaari Rantaeskola, Satu (Toim.). Tampere 2014.

Rekola-Nieminen, Leena: Kirjanpitolaki käytännössä. Vaajakoski 2012.

Rikander, Henri: Voimankäyttöselvityshankkeen loppuraportti. Tampere 2016.

Tolvanen, Matti – Kukkonen, Reima: Esitutkinta ja pakkokeino-oikeuden perusteet. Hämeenlinna 2011.

Valtonen, Vesa: Turvallisuustoimijoiden yhteistyö – Operatiivis-taktisesta näkökulmasta. Akateeminen väitöskirja Maanpuolustuskorkeakoulu. Helsinki 2010.

Viljanen, Pekka: Rikokset viranomaisia vastaan. Teoksessa Frände, Dan – Matikkala, Jussi – Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti – Viljanen, Pekka – Wahlberg, Markus: Keskeiset rikokset. Porvoo 2013, s. 62.

Virallislähteet

HE 224/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. (sähköinen versio www.finlex.fi)

Komiteamietinnöt

Esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunnan mietintö – Esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistus. Komiteamietintö 2009:2

Elektroniset lähteet

Vapaaehtoinen pelastuspalvelu - Toimintakertomus 2015.

[<https://rednet.punainenristi.fi/system/files/page/Vapepan%20toimintakertomus%202015.pdf>] (12.8.2016)

Muut lähteet

Sopimus poliisin ja vapaaehtoisjärjestöjen yhteistoiminnasta POL-2015-14615

LYHENNELUETTELO

A	asetus
alav.	alaviite
HE	hallituksen esitys
L	laki
PolL	poliisilaki 493/1995 ja 872/2011
POHA	Poliisihallitus
POLAMK	Poliisiammattikorkeakoulu
Polstat	poliisin valtakunnallinen tulostietojärjestelmä
R-ilmoitus	rikosilmoitus
RL	rikoslaki 39/1889
S-ilmoitus	sekalaisilmoitus
Vapepa	Vapaaehtoinen pelastuspalvelu
vp.	valtiopäivät

KUVIOT JA TAULUKOT

- Taulukko 1. Poliisille kadonneeksi ilmoitetut henkilöt vuosina 2010 -2015
- Taulukko 2. Saatu apua/tukea käytetty Vapepaa
- Taulukko 3. Valmiustietokanta, hälytysten määrät 2010-2015
- Taulukko 4. Poliisilaitosten antamat tiedot avustustehtävistä ja maksetuista kustannuksista.
- Taulukko 5. Poliisilaitosten antamat tiedot avustustehtävistä ja maksetuista kustannuksista.
- Taulukko 6. Vapepan antamat tiedot avustustehtävistä ja kustannuksista.